

INTEGRAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS: FATORES SOCIOPOLÍTICOS QUE DEVEM SER CONSIDERADOS PARA COMBATER A GUERRA FISCAL E A CRISE DE CONFIANÇA

Jamir Calili Ribeiro¹

Simone Amália Calili²

Resumo: O presente trabalho faz uma análise sobre as relações intergovernamentais, tendo em vista o modelo federativo adotado pela Constituição da República de 1988. A existência de três esferas governamentais autônomas, a tendência a uma estrutura descentralizadora e a grande desigualdade existente entre as mesmas, faz surgir uma necessária interdependência. As relações de interdependência muitas vezes se estabelecem pautadas na desconfiança pela adoção de políticas e práticas entre os entes, que levam à guerra fiscal e estremecem o sistema tributário nacional. Assim, o objetivo é demonstrar que a cooperação e a coordenação podem resolver os problemas comuns a todos os entes e gerar efeitos positivos, criando em vez de rivalidade e competição, uma colaboração e um espírito de solidariedade de modo a garantir um melhor equilíbrio federativo. Mas, cooperação não é fácil de obter. Por isso, este artigo, tendo a teoria sociológica da ação coletiva como pano de fundo, trata dos fatores sociopolíticos relevantes para se chegar à cooperação. A integração administrativa tributária surge como uma proposta importante em um contexto federativo em que os atores políticos são fortemente heterogêneos; a integração pode minimizar a desconfiança, a fragilidade e a má-fé dos envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: relações intergovernamentais; guerra fiscal; confiança; administração tributária integrada.

ÁREA DE INTERESSE: Direito tributário.

As relações intergovernamentais são extremamente relevantes para a Administração Pública brasileira.

Na maioria das vezes, essas relações entre os entes federados se apresentam em um modelo competitivo, em que cada ator atua por si em busca de melhores recursos, benefícios e privilégios. No campo tributário, por exemplo, se desdobra na chamada Guerra Fiscal.

A coordenação e a cooperação saudáveis, isto é, baseadas na confiança, geram efeitos positivos potencializados, corrigindo desigualdades socioeconômicas, reduzindo gastos e ineficiência e superando superposições de competências.

O trabalho procura demonstrar os benefícios e efeitos positivos que podem gerar as relações intergovernamentais no campo da administração tributária e responder uma pergunta simples: quais fatores sociopolíticos são essenciais para a emergência de arranjos cooperativos intergovernamentais na seara da administração tributária brasileira?

Inicialmente analisaremos a estrutura federativa brasileira, como se desenvolve as relações de interdependência entre os entes, tomando por base o modelo competitivo que gera a guerra fiscal, em um contexto pautado na desconfiança e disputa entre os mesmos.

Após, apresentaremos o sistema de funcionamento das re-

lações de cooperação e coordenação contrapondo esse modelo competitivo predatório do Federalismo Fiscal brasileiro.

Posteriormente, demonstraremos a teoria sociológica da ação coletiva e os fatores que devem ser considerados ao se pensar na integração das administrações públicas tributárias.

O objetivo é discutir como se realiza a formação dos arranjos cooperativos, tendo em vista as contribuições que já foram dadas em outras áreas da administração pública, como por exemplo, nos consórcios públicos na saúde e educação.

Entre os inúmeros fatores que podem dar ensejo à formação de arranjos desse tipo, estão as experiências cooperativas anteriores, o papel central do ente federal mais abrangente ou do ente federal mais desenvolvido na coordenação da formação e desenvolvimento desses arranjos, a distribuição institucional de poder decisório e a distribuição de ônus e bônus a estimular a cooperação.

Além disso, apresentaremos também a proposta da construção da integração da administração pública tributária, seus principais objetivos e benefícios levando em consideração a heterogeneidade federativa brasileira, o dissenso e desconfiança na relação entre os atores envolvidos, isto é, toda a problemática existente no cenário atual.

As relações intergovernamentais têm suscitado inúmeras

questões práticas e teóricas na literatura das ciências sociais e jurídicas. Trata-se de questão de extrema importância quando pensamos no modelo federativo com viés descentralizador adotado pela Constituição da República promulgada em 1988. Temas como coordenação e cooperação intergovernamentais – sejam elas em uma perspectiva horizontal ou vertical – são extremamente relevantes para compreensão da Administração Pública brasileira.

Nesse sentido, expressa Campos:

Para a sua efetividade, a federação demanda não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa. (...) Para Fernando Abrucio toda Federação deriva de uma situação caracterizada por duas condições específicas, quais sejam: as desigualdades que conformam determinada nação sejam elas étnicas, linguísticas, socioeconômicas locais/regionais, culturais, políticas e mesmo a extensão ou diversidade física do seu território; e, o que o autor convencionou denominar de “condição federalista”, que é a defesa de uma unidade, apesar da diversidade, com a convivência entre autonomia, especificidades locais/regionais e integridade territorial. (CAMPOS, 2006, p.69).

A estrutura federativa brasileira é de extrema relevância para compreensão da organização político-administrativa. E nesse aspecto vale citar a tendência descentralizadora do federalismo brasileiro, a existência de três esferas governamentais autônomas, a grande desigualdade existente entre essas diversas esferas governamentais e a simetria na distribuição de competências e atribuições constitucionais de cunho político, social e econômico.

Essa estrutura federativa traz a tona um paradoxo entre autonomia das esferas governamentais e sua interdependência. Quanto às relações de interdependência três aspectos emergem no debate, sendo eles a questão da competição, da coordenação e da cooperação intergovernamental, os três definidos e configurados conforme se estabelecem relações pautadas pela confiança ou pela desconfiança.

Em um modelo competitivo, os entes federados atuam sozinhos, de maneira que buscam serem melhores uns do que os outros a fim de atrair recursos especiais, como recursos financeiros, humanos, físicos etc.

O 2º relatório da comissão permanente de simplificação e revisão da legislação tributária ao prefeito do município de Belo

Horizonte traz a seguinte consideração:

É sabido que pode haver uma concorrência saudável entre Municípios, que não configura ilicitude ou deslealdade ou seja:

se as administrações tributária são mais competitivas, mais simples e transparentes, ou se investem em novos equipamentos e recurso materiais e pessoais, podem ganhar em produtividade, alcançando resultados mais significativos, úteis aos próprios contribuintes envolvidos;

se em determinado Município a carga tributária é mais justa e as alíquotas efetivas (e não meramente nominais) mantêm-se dentro dos parâmetros legais, há natural atração para os investimentos, pois o sistema local combina capacidade contributiva com igualdade e segurança.

Portanto sempre haverá uma concorrência natural e saudável entre os Entes tributantes”. (BELO HORIZONTE, 2007, p. 216).

A competição pode ser saudável na medida em que a competição permite a inovação e a criação, mas pode ser predatório, configurando-se não só em um jogo de soma zero, mas como um jogo de soma negativa.

O mesmo relatório supracitado (2007, p. 216) informa que “a concorrência tributária entre Municípios e o aumento da economia informal são quebras da neutralidade do sistema tributário, que também interferem na repartição da carga fiscal”. Assim, aqueles contribuintes que desejam se manter na legalidade, mas não podem se deslocar a afim de auferirem vantagens acabam sendo penalizados com uma carga tributária maior, com menor competitividade, e, por consequência se sentem mais estimulados a irem para a informalidade. De outro lado, os municípios, tanto os que atraem contribuintes quanto os que os perdem, reduzem seus ganhos e, com isso, reduzem a sua capacidade de prestar serviços públicos.

É o caso da guerra fiscal adotada por alguns Estados Mem-bros dentro da Federação Brasileira.

A Guerra Fiscal pode ser conceituada como a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados. As benesses fiscais atrativas incentivariam a migração de determinados agentes privados, os quais, segundo postulados econômicos clássicos, sempre tendem a buscar o menor custo produtivo e, consequentemente, maior lucro. (CALCIOLARI, 2013).

Através da guerra fiscal os estados entram na disputa e o resultado tende a ser desastroso, como já mencionamos. Os vence-

dores da guerra fiscal são, em geral, estados de maior capacidade financeira, são aqueles mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infraestrutura. Assim, o ente abre mão de serviços (educação, saúde, a própria infraestrutura etc.) que são insumos do processo produtivo ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica.

Como se vê, com a adoção de políticas e práticas que levam à Guerra Fiscal, os Estados Membros colocam em questão suas relações de confiança e estremecem o sistema tributário nacional:

Em todo sistema jurídico, também se encontra latente a desconfiança que, como veremos, cumpre uma função muito similar àquela de seu oposto, a confiança: ambas reduzem a complexidade da vida.

Questão problemática se coloca quando a desconfiança – latente ou aparente – transborda e se sobre põe à confiança, em especial na inspiração do legislador na criação das leis ou do juiz na formação das decisões internas. Então, do ponto de vista material, todo sistema jurídico, empiricamente, hic et nunc, tem um ponto de equilíbrio, na verdade um ponto, que não é fixo, é antes oscilante. Quando estamos em face de um equilíbrio otimizado – o que se garante apenas por meio do princípio da proteção contínua da confiança legítima, que devemos abrigar, abraçar e apoiar – os institutos jurídicos fluem com normalidade, a segurança jurídica e a justiça alcançam seus melhores momentos. Se, não obstante, o ponto oscila negativamente, com preponderância da desconfiança (pelo menos em certos setores), o sistema é corrompido, os institutos envolvidos são deformados e grandes valores e princípios constitucionais se inviabilizam”. (DERZI, 2011, p. 23).

Apesar do caráter negativo, a guerra fiscal pode trazer repercussões favoráveis. Para Varsano, só se justifica a concessão de incentivos fiscais se, socialmente, gere melhoramentos à população da unidade. Vejamos:

Só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que venha, a gerar uma adição – que não existiria na ausência do incentivo – às rendas futuras dos residentes, que seja maior que o valor por eles atribuído ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir. (VARSANO, 2013, p. 9).

A Professora Misabel Derzi explica que o texto Constitucional tenda mitigar os efeitos dessa guerra:

Como se sabe, o princípio da origem, adotado pela Constituição, é mitigado por meio da adoção de alíquotas diferenciais em relação às operações interestaduais, região a região. Os Estados mais ricos, da Região Sul e Sudeste, nas operações interestaduais com destino às demais – mais pobres e importadoras – aplicam na origem a alíquota de 7%, para que, nas operações internas subsequentes, quando incidirá a alíquota interna de 18%, a diferença, de 11% seja apropriada pelo Estado do destino, importador. O movimento contrário se dá de tal modo que, os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas operações de saída, em direção aos Estados mais ricos, apliquem a alíquota de 12%, reservando-lhes apenas a diferença de 6% relativos às etapas subsequentes. (Resolução Senatorial n. 22/90).

Esse mecanismo de compensação tem, não obstante, graves inconvenientes. Além de não satisfazer inteiramente os Estados mais pobres, do destino, os ônus da repartição do ICMS entre os Estados ficam transferidos para os contribuintes, que devem arrecadar corretamente o imposto e sujeitar-se a pesadas penalidades em caso de erro. Assim, tais ônus da divisão do imposto entre os Estados da Federação estão sob a responsabilidade do contribuinte, e arrastam para ele a discussão da validação de créditos, sua aceitação ou questionamento em relação a diferentes Fiscos soberanamente envolvidos (DERZI, 2010, p. 269-70).

Porém,

O advento da guerra fiscal, com a concessão de benefícios e incentivos fiscais clandestinos, sem obediência às normas legais dos convênios, tem como seus objetivos principais: a) atingir a economia de outro Estado; b) agredir diretamente a arrecadação de outro Ente estatal porque um crédito fictício (que não correspondeu a um imposto efetivamente pago no Estado de origem) é lançado nas notas fiscais para valer e ser abatido do imposto devido no Estado de destino, repercutindo diretamente no montante do tributo a ser pago. Com isso, com o advento da guerra fiscal, falseiam-se as regras de compensação do ICMS nas operações interestaduais, com que a Constituição procurou repartir o imposto.

Pois bem. Concedidos benefícios, exonerações e incentivos clandestinos, inconstitucionais e ilegais, ocultos do ICMS, são nulos e, em princípio, sujeitos às sanções estabelecidas na Lei Complementar n. 24/75.

Por isso mesmo, a autorização para desconsiderar crédito do contribuinte, relativo ao imposto suportado em suas aquisições interestaduais, somente se pode fundar nas hipóteses expressamente autorizadas na própria Constituição. Incentivos e isenções criados em ofensa aos ditames constitucionais podem acarretar, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n. 24/75, nas operações interestaduais, a nulidade dos créditos correspondentes e sua ineficácia (DERZI, 2010, p. 272).

Como se pode notar, o ônus da guerra fiscal deverá ser suportado pelos contribuintes, em especial aqueles que estão em outros Estados, os quais em geral não cometeram nenhuma ilicitude. No art. 8º, da Lei Complementar n. 24/75, são previstas sanções sem a adoção de nenhum procedimento coletivo ou sanção direta ao Estado infrator, atingindo somente os contribuintes, inclusive do Estado que não foi conivente com a competição predatória fiscal.

Para a Derzi,

A solução lógica seria que inexistisse diferença de alíquota entre operações internas e interestaduais. Um fundo de compensação entre os Estados Federados deveria redistribuir o imposto entre eles, em trinta dias. Mas a desconfiança total que um Estado demonstra ter em relação às contas de outro inviabiliza outro sistema mais rápido, eficiente e menos oneroso para o contribuinte. Os Estados, por inércia, incapacidade, ou descrença, transferem – e a Constituição Federal os contempla – os encargos de seu próprio interesse para os ombros dos contribuintes. (DERZI, 2011, p.45).

Assim, é necessário repensar o atual modelo tributário, com a finalidade de promover entre os entes da federação uma atuação coordenada e em cooperação.

Defende-se, portanto, a existência de instituições que promovam a coordenação e a cooperação, sendo essas fundamentais para resolver problemas comuns a todos os entes governamentais e de competência concorrente. No caso da Guerra Fiscal, coordenação e cooperação podem trazer soluções adequadas.

A coordenação é relacionamento pautado pela existência de um ente federal, em especial a união deles, que coordena, ge-

rencia, induz, regula determinas políticas públicas – sociais, econômicas, culturais etc. – e os demais executam as políticas de acordo com suas peculiaridades locais. É o que ocorre no caso do Sistema Único de Saúde, FUNDEF etc.

A coordenação não é - pelo menos, a interdependência federativa não pressupõe que seja - uma ação impositiva e piramidal do Governo Central, como se estivesse diante de um Estado Unitário. (ABRUCIO, 2005, p.5)

O compartilhamento de soberanias – ou de poder político, autonomia – induz a federação a um sistema mais entrelaçado do que hierárquico. Dessa forma, a coordenação é uma prerrogativa dada a um dos entes federados, preferencialmente ao Governo Central, para que ele mantenha o equilíbrio federativo, permitindo formas saudáveis de cooperação e competição, instaurando mecanismos de parceria que sejam aprovadas pelos demais entes federativos.

Por meio da coordenação, o ente coordenador cria regras que induzem e estimulam os entes federados a compartilhar tarefas e decisões, equilibrando e mediando as relações naturalmente conflituosas, auxiliando os entes mais dependentes e premiando os entes mais eficientes.

A utilização de instituições coordenadoras em um processo de descentralização administrativa poderia gerar efeitos positivos potencializados, corrigindo desigualdades, desperdícios de dinheiro público, ineficiência e superando superposições de competências.

Segundo Celina Souza “é importante retornar a referência (...) sobre a necessidade de distinguir cooperação e coordenação, embora ambas impliquem em construção de consenso e negociação”. (SOUZA, 2004, p.23)

Para a autora a cooperação é requerida quando existe autonomia formal entre os entes que participam da ação coletiva, como é o caso dos municípios, enquanto a coordenação ocorre quando os participantes compartilham a mesma fonte de autoridade, sendo, portanto, possível centralizar decisões as quais têm um fluxo na direção ‘de cima para baixo’.

Nesse tipo de relacionamento questões comuns a todos os entes são tratadas de modo coletivo. A cooperação, assim como a coordenação, pode ser vertical – ou seja, entre entes que apesar de terem as mesmas atribuições são entes federais de naturezas distintas – ou pode ser horizontal, entre entes que têm a mesma posição dentro na pirâmide federativa.

Rocha e Faria (2004), discutindo a questão da cooperação intermunicipal, afirmam que a fragmentação resultante do processo de descentralização colocou na ordem do dia a necessidade de cooperação entre os entes federados.

A fragmentação exigiu dos entes federados a cooperação, ou porque os entes locais eram incapazes de solucionar seus problemas individuais isoladamente dada a ausência de recursos

financeiros e humanos ou porque alguns problemas locais ultrapassavam as fronteiras de um único ente federado, tais como os problemas ambientais, de transporte e até mesmo de violência (ROCHA; FARIA, 2004; LEVY, 2000; DINIZ FILHO, 2007, entre outros).

Para Rocha e Faria “o processo de construção institucional envolve a definição de como combinar descentralização com centralização e cooperação com competição” (ROCHA; FARIA, 2004, p.9), tese em sintonia com as análises de Abrucio (2005; 2006) e Arretche (1996; 2002).

Nesse sentido defendem que a cooperação pode ser uma maneira de se reunir esforços para suprir a carência individual dos municípios em recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários à execução das atribuições que lhes competem.

Segundo Oliveira,

No modelo cooperativo, a rivalidade entre as duas esferas de poder (central e descentralizada) é substituída pela colaboração, e o espírito de solidariedade ganha força para atenuar/corrigir desigualdades interpessoais e inter-regionais de renda, de modo a garantir um melhor equilíbrio federativo. Instrumentos e mecanismos redistributivos tornam-se importantes para essa finalidade, enquanto o Poder Central, tido como mais capaz de exercer esse papel, assume a posição proeminente na estrutura da distribuição de poder político territorial. (OLIVEIRA, 2007, p.11).

Portanto, a proposta de integração da administração pública tributária, é uma proposta que visa atingir a um ideal de federalismo, cooperativo e coordenado, potencializando fatores positivos e minimizando fragilidades, desconfiças e má-fé dos atores envolvidos, evitando-se comportamentos predatórios e fragmentadores.

5 A HARMONIZAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE CONSUMO: PROPOSTA FUNDAMENTAL PARA A COOPERAÇÃO TRIBUTÁRIA INTERGOVERNAMENTAL

Ponderou-se na introdução a esse trabalho que a Guerra Fiscal entre os Estados Membros da federação é fenômeno predatório e pode colocar em jogo as bases do Federalismo Fiscal Brasileiro. Conforme apresentado, de forma sucinta, diversos trabalhos, especialmente os realizados pela Professora Misabel Derzi, apontam para o predomínio da desconfiça na estruturação do sistema tributário nacional.

É justamente em relação aos impostos sobre consumo que a guerra fiscal trava suas principais batalhas. Porém, é preciso buscar uma proposta que embora mantenha a integração dos entes, não despreze as suas autonomias.

Como uma das soluções para a melhoria da eficiência e da justiça no sistema tributário brasileiro, sugere, a autora, a harmonização dos IVAS do Brasil através de uma administração integrada.

As propostas de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional (as últimas delas sob a relatoria do Deputado Virgílio Guimarães) mantêm o princípio da arrecadação do ICMS na origem, estabelecendo a correta diferenciação entre a forma de arrecadação e a titularidade dos recursos arrecadados nas operações interestaduais. Quanto a este ponto, tem-se que o imposto tenderá a ser arrecadado, pela alíquota interna (pois se extinguem as alíquotas interestaduais, que ficam mantidas apenas como referência para a repartição do produto arrecadado), no Estado de origem, que repassará uma parcela da receita (correspondente à aplicação da alíquota interestadual de referência sobre o valor da operação ou da prestação) para o Estado de destino, por meio de um fundo de compensação de que participem todas as unidades federadas. (DERZI, 2011)

Mizabel Derzi sugere que o novo ICMS tenha as seguintes características:

- a) padronização da legislação estadual pela edição de lei complementar nacional, limitando-se a lei estadual à instituição do tributo, em norma de repetição;
- b) uniformização dos deveres administrativos e dos procedimentos das leis estaduais instituidoras do tributo, através de um regulamento editado pelo CONFAZ, assim como digitalização da escrituração com integração das Administrações Tributárias;
- c) vedação à concessão de quaisquer benefícios e incentivos fiscais ou financeiros vinculados ao imposto;
- d) uniformização das alíquotas do imposto, que serão iguais para as operações interestaduais, fixadas pela lei complementar e aplicadas a cada produto ou serviço por Resolução do Senado, mediante sugestão do CONFAZ. Nesse campo, certa margem de discricionariedade às alíquotas internas deveria ser concedida;
- e) exoneração total das exportações nacionais e tributação das importações de mercadorias, bens e serviços;
- f) não-cumulatividade, simplificação, neutralidade e seletividade do imposto, em razão da essencialidade do produto;
- g) arrecadação na origem, com repasse do produto arrecadado para o Estado de destino via câmara

de compensação;

h) previsão de sanções, aplicáveis ao Estado que descumprir as normas constitucionais e complementares acerca do imposto, inclusive atinentes ao repasse da parcela cabível a outras unidades federadas em caso de operações interestaduais, bem como as regras de padronização expedidas pelo CONFAZ". (DERZI, 2008, 253).

Todas essas características visam atingir a neutralidade, a uniformidade e a simplificação do sistema tributário brasileiro, dando a esse tributo uma melhor performance no mercado, sem, contudo, tirar dos Estados e do Distrito Federal a sua competência tributária.

Para Derzi "o funcionamento simplificado dependerá, acima de tudo, da implementação do disposto no art. 37, XXII, da Constituição da República, integrando-se as Administrações Tributárias das Fazendas Públicas envolvidas" (DERZI, 2008, p. 256).

EIS SUAS OBSERVAÇÕES:

Não temos dúvida em afirmar que, em futuro próximo, por meio de portais, as declarações e a arrecadação do ICMS poderão ser feitas, nas operações interestaduais, de forma direta pelo contribuinte, quer em relação à parcela do Estado de origem, quer em relação à parcela do Estado do destino. Por meio de tais informações, eletronicamente recebidas, a fiscalização se fará de forma mais fácil. O mesmo poderá ocorrer em relação ao ISSQN, nas prestações intermunicipais, reduzindo-se as fraudes e os incômodos sofridos pelos contribuintes. Para isso, o compartilhamento de informações, a assistência recíproca e a integração são passos imprescindíveis, por meio dos quais vários dos nossos problemas poderão encontrar soluções.

As medidas sugeridas não deformam a estrutura das propostas de reforma em voga. Ao contrário, conservam-lhes o espírito, aumentando-lhes a eficácia. Algumas são neutras, meramente técnicas. Outras (especialmente aquelas ligadas à desoneração da produção nacional) já são utilizadas, de longa data, por vários países com os quais concorre-mos, e se destinam a igualar a competitividade da produção nacional, por meio da modernização do sistema tributário.

Na verdade, tais sugestões já foram adotadas, pioneiramente, pela Comissão Permanente de Re-

visão e Simplificação da Legislação Tributária do Município de Belo Horizonte, que, em seus estudos relativos ao ISSQN, publicados em 1997, recomendou em seu Relatório:

a criação de um portal eletrônico, de âmbito nacional, para identificação obrigatória e declaração dos prestadores de serviço que, não estando estabelecidos em determinado Município, prestem serviços a sujeitos passivos ou a consumidores, destinatários não contribuintes, domiciliados ou residentes em outro. Tal identificação (DES) pode ser feita apenas no Município onde estiver estabelecido o prestador de serviços. Mas as declarações periódicas deverão estar acompanhadas da especificação dos serviços prestados a destinatários, situados em cada um dos demais Municípios, em que o contribuinte tiver seus clientes, ainda que o ISSQN, pela natureza do serviço prestado, tiver que ser recolhido a outro Município, acompanhado de cada um dos valores totais e do imposto devido; em uma segunda fase, futura, o portal eletrônico deverá abranger os prestadores de serviço, estabelecidos no estrangeiro. A OCDE prepara o modelo das convenções internacionais, envolvendo o comércio eletrônico, que poderão ser firmadas entre o Brasil e outros países, no campo dos impostos sobre o consumo."

(Pub. Revista Internacional da ABRADT n°. 07, Del Rey, Belo Horizonte, 2007.)

Com isso, premidos que somos pela Federação, como princípio irreversível da Constituição, podemos utilizar os meios tecnológicos disponíveis para harmonizarmos os IVAs nacionais, reduzindo substancialmente os conflitos existentes entre Estados e Municípios". (DERZI, 2008, p. 253).

A tecnologia deve ser encarada como um grande aliado na construção de arranjos federativos cooperativos, pois permite o compartilhamento instantâneo de informações, dá mais eficiência e velocidade às decisões, além de permitir um controle mais efetivo das atividades realizadas por todos os membros, fatores decisivos da consolidação das relações de confiança, as quais em grande medida dependem da boa-fé dos agentes envolvidos e de uma comunicação clara e rápida.

M SER CONSIDERADOS AO SE PENSAR NA INTEGRAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICA TRIBUTÁRIAS

É comum a literatura sociológica discutir questões relativas

a essa cooperação quanto pensam em consórcios públicos prestadores de serviço, como a saúde e a educação. Esse trabalho aborda essa cooperação no viés da administração da captação de recursos, e, portanto, tenta trazer ao debate da integração das administrações públicas tributárias as contribuições que já foram dadas a integração/cooperação/consorciamento em outras áreas da administração pública.

Como se pode notar, a proposta de uma integração das administrações públicas tributárias se encaixa perfeitamente naquilo que a ciência social trata como construção de arranjos cooperativos intergovernamentais.

Os objetivos desses arranjos seriam: (I) solucionar problemas que sozinho o ente federado não seria capaz de resolver; (II) solucionar problemas que ultrapassam os limites territoriais de um só município, exigindo para sua resolução definitiva a ação de todos os envolvidos; e (III) obter benefícios mais vantajosos através da cooperação, maximizando resultados, em comparação aos benefícios que poderiam ser obtidos se atuasse isoladamente.

Mas, quais fatores levariam os Estados Membros, autônomos, independentes, concorrentes entre si e até mesmo politicamente adversários, a se organizarem cooperativamente? O que de fato despertaria os arranjos cooperativos e mantém o seu desenvolvimento ao longo de um determinado período. Por que e quais fatores fariam com que os Estados Membros aceitassem essas propostas de simplificação e integração da gestão do imposto?

A primeira observação cabível é a de quando pensamos em ação cooperativa entre entes autônomos federados, pensamos em uma ação coletiva, ou seja, é um tipo de linha de ação elegida por todos, ou pela maioria dos indivíduos, que quando conduz a um resultado coletivamente melhor (ELSTER, 1994).

Destaca-se o comentário de Bruno Lazzaroti Diniz Costa (2005) a esse respeito, ao analisar as relações intergovernamentais e a desigualdade educacional:

De maneira geral, o desenho federativo, na medida em que cria atores com soberania compartilhada e sem submissão hierárquica (União, estados e, no caso brasileiro, municípios), torna a formulação, decisão e implementação de políticas um – ou vários – problema de ação coletiva. No caso das políticas sociais, coloca no centro dos conflitos, decisões e políticas, ao lado das questões sobre o que fazer no campo das políticas públicas, as questões relacionadas a quem faz o que – e com que recursos. (COSTA, 2005, p.2).

Assim, é a ação realizada por todos os indivíduos, ou pela sua maioria, que visa obter um resultado comum satisfatório para

cada um individualmente ou pretensamente satisfatório para a coletividade.

A existência de um mosaico de atores e agências atuando simultaneamente no mesmo espaço territorial, como, por exemplo, o dos municípios conturbados, desejável do ponto de vista estratégico, gera o que a ciência política denomina de problema da ação coletiva, ou seja, o problema da cooperação para o funcionamento de grandes grupos. (SOUZA, 2004, p.21).

Entender por que as pessoas cooperam é a grande questão que se coloca aos teóricos e estudiosos da Ação Coletiva, o que torna tal campo de estudo necessário para compreendemos a cooperação intergovernamental no âmbito tributário.

Retoma-se brevemente o argumento de Olson (1999). Para ele, os indivíduos tentarão a todo modo minimizar seus custos, preferindo se manter parados aproveitando o resultado da ação dos outros, se essa for bem sucedida. Segundo esse pensamento os indivíduos tendem a não cooperar quando percebem que sua ação individual não será de todo modo relevante se todos continuarem cooperando, pois desse modo poderá “pegar uma carona” nos benefícios obtidos pelo grupo sem a sua participação.

A análise do autor passa, portanto, pelo estudo dos motivos que um determinado grupo de indivíduos que agem racionalmente na busca de seus interesses se agregam na busca de bens públicos, que estarão disponíveis para todos se estiver disponível para qualquer um.

Relevante para o autor são dois fatores: a) o tamanho do grupo – quanto menor o grupo mais fácil conseguir a participação dos seus membros, tendo em vista que a não colaboração de um pode comprometer a fruição do bem por todos; b) a existência de um sistema de coerção que promovem sanções ou incentivos para aqueles menos ou mais cooperadores:

Se o grupo for suficientemente pequeno, isto é, se cada participante obterá uma parte tão grande do benefício total que estaria disposto a arcar com todo o custo para não ficar privado do mesmo, o bem coletivo será provavelmente alcançado. Em um grupo de tamanho intermediário, isto é, um grupo em que nenhum membro obterá benefício tal que se dispusesse a arcar sozinho com os custos, mas no qual, não obstante, o indivíduo ainda fosse suficientemente importante em termos do grupo como um todo, de tal forma que sua contribuição ou falta de contribuição para o objetivo do grupo tivesse efeito perceptível sobre os custos e

benefícios dos outros membros, o resultado seria indeterminado. Por contraste, num grupo grande, no qual a contribuição (ou falta de contribuição) de nenhum membro individual faz qualquer diferença perceptível para os outros membros, é certo que um bem coletivo não será alcançado, a menos que haja coerção ou alguma indução extra que leve os membros do grupo a agirem em seu interesse comum. (OLSON, 1999, p. 44).

Esses fatores são significativos para análise da integração administrativa tributária, pois leva a buscar entender porque alguns Estados estariam mais dispostos a cooperar do que outros.

A título de exemplo, façamos um breve questionamento quanto às possibilidades dos entes federados cooperarem: o que faria o Estado de São Paulo aceitar uma administração pública integrada, se sua arrecadação é a maior do país? Ou, se para o Estado do Espírito Santo seria adequado cooperar, quando a prática competitiva tem sido mais satisfatória aos seus cofres públicos?

Celina Souza aponta:

A literatura mostra, ainda, que os problemas de ação coletiva são mais facilmente resolvidos nos pequenos grupos, onde a criação de incentivos à cooperação, ou seja, as recompensas pela cooperação e as sanções pela não cooperação, são menos complexas. Isso porque os pequenos grupos podem ser regidos por regras de reciprocidade, confiança e informalidade na aplicação de recompensas e sanções. Da mesma forma, experiências prévias de mobilização e ação entre membros do grupo, assim como a existência de homogeneidade política ou ideológica, tal como ocorre no Consórcio do Grande ABC, contribuem para aumentar a probabilidade de cooperação nos pequenos grupos e, portanto, para aumentar a possibilidade de provisão de bens coletivos mais cooperativos. (SOUZA, 2004, p.22).

Não podemos perder de vista que essa atitude egoísta em determinados casos ao invés de minimizar os custos, pode aumentá-los, naquilo que tem sido chamado de ação racional ineficiente. Supomos que uma determinada classe trabalhadora busque um aumento salarial. Se todos os indivíduos dessa classe trabalhadora agir de forma egoística, esperando aproveitar-se do aumento sem participar do movimento grevista, ocorrerá uma ação ineficiente do ponto de vista da classe trabalhadora que não ganhará o aumento, trazendo prejuízos para todos os indivíduos. Da mesma

forma a Guerra Fiscal só faz sentido se somente alguns membros da federação estiverem dispostos a praticá-la, pois, caso contrário, o excesso de vantagens fiscais pode levar à queda de arrecadação e comprometer as finanças públicas.

Mas a análise de Olson (1999), segundo alguns de seus críticos (Elster, 1994), tem como falha a falta do elemento “coordenação”. Assim, afirmam que pouco importa o tamanho do grupo, o que é relevante na ação coletiva é a existência de um agente externo, ou um subgrupo, com o poder de impor a cooperação.

Não se trata exatamente da falta do elemento “coordenação”. Olson não deixou de mencionar esse elemento. A questão é que o problema persistiu, segundo seus críticos, pois Olson não se ateve à questão do agente externo, ou do subgrupo altamente interessado no arranjo. Trata-se, então, de incluir um novo jogador na ação coletiva, o que podemos chamar de “jogador externo”. Ou seja, aquele que se interessa pela prática da ação coletiva e é relevante para coordenação de tal ação. No caso da integração das administrações públicas tributárias esse “jogador externo” poderia ser o Senado Federal ou até mesmo o Governo da União.

Portanto, além das questões relevantes trazidas por Olson, devemos ter em mente esses pontos críticos a sua teoria, tentando suprir a sua análise com outros aspectos.

Dentre os críticos da teoria da ação coletiva, estão os formuladores da teoria dos jogos (ELSTER, 1994), afirmando esses que pouco importa o tamanho do grupo ou dos incentivos aos indivíduos, o que se torna relevante para a ação coletiva são as estratégias de inter-relacionamento, as quais só serão possíveis de serem estabelecidas com a realização de inúmeras rodadas de negociação, tornando a cooperação em estratégia suficientemente boa para a promoção dos interesses individuais, que podem ser interesses egoísticos ou altruístas.

Ou seja, jogos de uma só rodada, ou de número de rodadas pré-definidas, podem ensejar menos cooperação do que jogos em que o número de rodadas não estão pré-definidas, não permitindo que os participantes conheçam o momento em que o jogo se finalizará. Isso porque, não sabendo quando a cooperação se extinguirá, a estratégia mais racional será a de cooperar sempre.

Logo, os arranjos cooperativos devem ter a perspectiva de longo prazo, ou se organizarem sem momento para encerrar as atividades, de modo que a estratégia cooperativa sempre apareça como a melhor alternativa.

Nesse sentido, são válidos os comentários de Telma Menicucci (2008) e outros:

Um dos jogos mais conhecidos e úteis na análise do problema da ação coletiva é o dilema do prisioneiro. Muito difundido, cabe apenas lembrar que esse dilema mostra como a racionalidade indivi-

dual pode conduzir à irracionalidade coletiva ou a um resultado coletivo não desejado, fruto da não cooperação entre os atores. Esse dilema explicita o conflito entre os interesses particulares e o interesse comum para o caso da conduta racionalmente orientada e o jogo mostra como em decorrência de os prisioneiros orientarem as decisões por motivos egoísticos, o resultado é fruto de uma irracionalidade em termos de objetivos comuns; e ainda que se chegasse a um acordo para cooperar, não estaria assegurado o cumprimento do acordo a menos que ele fosse assegurado por um tipo de coação ou de incentivo externo. Só haveria cooperação entre os prisioneiros com a coerção imposta por um agente externo. (Reis,1984). (...) Entretanto, em situações em que o jogo se repete ou quando os indivíduos têm a possibilidade suficientemente grande de se encontrar, é possível a cooperação. Para Taylor (1987) não existe nenhuma solução interna que promova a cooperação quando se joga apenas uma vez; o contrário é possível quando se joga repetidamente, sendo que a participação de um depende do que façam os demais. Os membros de um grupo interessados em algum bem coletivo podem aprender a colaborar, desde que todos cooperem, ou seja, em situação em que se siga uma estratégia condicionalmente cooperativa, baseada na reciprocidade (Axelrod, 1984). A cooperação recíproca pode ser coletivamente estável, pois é capaz de defender o grupo de estratégias menos cooperativas. (MENICUCCI, 2008 p.12-13).

Vale acrescentar a visão institucionalista proposta por Celina Souza:

(...) A cooperação nos grandes grupos tendem a ter custos elevados e implica assegurar a coordenação e a cooperação de diversos órgãos de diferentes níveis de governo, para que suas ações e recursos convirjam simultaneamente para uma dada decisão ou política pública. Daí, portanto, a importância de se enfrentar a questão da ação coletiva por meio de desenho institucional, ou seja, através da proposição de regras que incentivem atores e agências à cooperação para o objetivo da produção do bem comum ou coletivo, ou, de forma mais direta, regras para as situações mais críticas que envolvem a cooperação e a coordenação para

se alcançar os objetivos deste projeto. Tal assertiva decorre do reconhecimento de que a cooperação, por não ser intrinsecamente voluntária, como discutido acima, só ocorrerá na vigência de uma estrutura de incentivos que torne possível superar a inércia dos atores e das agências, minimizar o conflito de interesses e a tendência à não-cooperação. (...) Para contornar os problemas da ação coletiva, a formulação de regras formais e informais destina-se a criar incentivos e constrangimentos aos atores, a fim de gerar a cooperação. Mas mais do que isso, por essa lógica, o formato legal e administrativo das agências também aumenta ou diminui as possibilidades de cooperação, gerando incentivos positivos e negativos que guiarão a ação dos atores e das agências. (SOUZA, 2004, p.23-22).

O que se percebe, portanto, é que a ação coletiva é uma ação complexa, não surgindo somente da necessidade de se agir coletivamente para obter algum bem público.

Ora, que uma gestão tributária integrada levará a maiores ganhos, isso é fato, porém, porque não foi realizada até o momento?

6.1 Fatores relevantes para promover a cooperação: combatendo os free-riders³ e estimulando a cooperação

A ação coletiva é uma forma de agir que deve ser estimulada e adotada permanentemente, e, portanto, relevante e essencial é analisar o formato institucional e a estrutura de incentivos dados aos atores cooperadores para que se mantenham ligados a determinado arranjo, como, por exemplo, a administração tributária integrada.

Nesse ponto, cabe retomar, ainda que de forma breve, algumas argumentos ligados aos grupos de interesse, pois, um dos resultados da ação coletiva é a formação de uma organização que compartilham interesses, e por isso, atuam, em certa medida, como os grupos de pressão, buscando satisfazer seus objetivos⁴. Segundo Pio (2002, p.48) para efetiva formação de um grupo de interesse é necessário que os seus participantes (a) percebam a coincidência de interesse, (b) percebam que a atuação de maneira coordenada e cooperativa é mais vantajosa que a atuação isolada e (c) tenham bases de confiança recíproca. Ora esse último aspecto é constantemente afirmado por Derzi, baseado nas teorias sistêmicas do ordenamento jurídico. Ou seja, só é possível cooperar, enquanto os agentes envolvidos tiverem certeza de que há interesses coincidentes, que a cooperação gerará benefícios e que há confiança entre esses agentes. De forma que não basta somente afirmar a cooperação mas deve-se convencer os Estados Membros desses benefícios.

Constatados esses fatores é preciso estruturar a integração formalmente de maneira que possam ter verdadeira capacidade de influência e, sobretudo, possam combater a inércia de alguns atores que tenham interesses similares e que prefiram se manter na posição de *free-rider*, isto é, sem ter que suportar o ônus da ação, aproveitam-se dos bônus por ela gerados. Ora, afinal todos aqueles que se propõe a participar de um determinado grupo de interesse devem estar disponíveis para arcar com custos que a ação coletiva impõe e devem, também, se aproveitar dos benefícios.

Dessa maneira, vale trazer ao debate a contribuição de James Wilson (1974). Segundo o referido autor uma determinada política pode assumir quatro formas distintas de distribuir custos e benefícios, formando, então, quatro cenários distintos que irão trazer problemas específicos quando colocada uma determinada questão.

O primeiro cenário é aquele em que benefícios e custos são concentrados, ou seja, os membros de um determinado grupo suportam todos os custos e recebem todos os benefícios de maneira concentrada, excluindo os não participantes. Quando ocorre esse cenário os grupos de interesse tendem a funcionar com muita eficiência conforme seus membros estejam interessados efetivamente nos benefícios.

O segundo cenário é aquele que prevê benefícios concentrados e custos difusos. Um grupo específico tem grande retorno em torno de uma política específica, enquanto os custos são repassados para uma quantidade de membros muito maior do que os beneficiários. Essa é a situação pretendida por todos os grupos de interesse. Querem ver seus objetivos satisfeitos, porém, os custos repassados para todos, mesmo aqueles que não aproveitam dos benefícios.

O terceiro cenário prevê benefícios difusos e custos difusos. Não há nesse caso grupos específicos afetados de forma significativa, nem no que se refere aos benefícios, nem no que se refere aos custos. Aqui a mobilização é baixa e a realização da política de difícil ocorrência.

E por fim, há o cenário em que os benefícios são difusos e os custos concentrados. Essas políticas só são possíveis quando o grupo em que se concentram os custos assume: (a) a posição de empreendedores, sustentando conscientemente a sociedade; (b) quando se trata de um grupo que representa uma minoria explorada pela maioria.

Logo, quando se pensa na integração das administrações públicas tributárias, é preciso pensar nesses quatro cenários, pois, dificilmente haverá integração de maneira contínua se a repartição de custos e benefícios se der conforme os moldes do terceiro e quarto cenários apresentados.

As diversas análises de experiências cooperativas trazem a tona, também, alguns fatores que, podendo correlacionar com os apresentados pela teoria da ação coletiva, explicam porque os arranjos coo-

perativos surgem e continuam existindo ao longo do tempo.

Aqui se está falando de toda a variedade de arranjo que pode ser estabelecido entre os entes estatais, sejam eles cooperativas, consórcios ou associações.

De outras experiências cooperativas, especialmente no campo da prestação de serviço pode-se extrair, da experiência mineira dos Consórcios Públicos de Saúde, conforme relatada por Diniz Filho (2007) e Rocha e Faria (2004) o fator da indução e da intervenção do ente estatal territorialmente mais abrangente. Esse fator, também, é realçado por Abrucio ao comentar as experiências de cooperação intergovernamental por ele analisada – Consórcios Intermunicipais de Saúde de São Paulo e a política Consorciada do Grande ABC –, afirmando que entre os fatores que levaram as experiências cooperativas ao êxito se destaca os processos de indução por níveis de governo superiores. (ABRUCIO, 2000, p. 265). Ou seja, para a integração das fazendas públicas estaduais, o papel da União, ou do Senado Federal, seria relevante. Os atores estaduais isoladamente podem não conseguir se organizar de maneira adequada.

A ação senatorial, ou federal, atuaria, portanto, no sentido de romper os obstáculos que se colocam para a ação associativa. O foco seria alterar a equação de incentivos e obstáculos, modificando o cálculo político dos governadores, tornando a ação cooperativa menos arriscada e desenvolvendo a confiança mútua entre os atores da ação.

Segundo Diniz Filho (2006; 2007) poder-se-ia definir o poder dos participantes identificando o ator mais importante em dois momentos específicos da história de uma associação: (a) a criação da associação e (b) o funcionamento cotidiano dessa.

Os arranjos cooperativos poderiam surgir, portanto, de duas formas: induzidas por um ente mais abrangente – no caso a União ou o Senado – ou espontaneamente por iniciativa dos próprios Estados que decidem se integrar.

Embora a indução federal, ou do Senado, seja relevante para a emergência da integração das fazendas públicas estaduais, não necessariamente será para o seu desenvolvimento. Uma vez formada a cooperação, o processo decisório posterior poderia incluir somente os Estados Membros.

Por fim, destacam-se da literatura sociológica outros fatores que podem contribuir para a formação de uma administração tributária integrada no caso da gestão do ICMS, e que podem ser levadas em conta no momento em que se levar a cabo a integração:

As experiências cooperativas anteriores podem ser utilizadas para facilitar a integração das fazendas públicas, por exemplo, utilizando-se sistemas de gestão já compartilhados pelos Estados.

O associativismo avança em degraus progressivamente menores:

Uma vez constituídas as AMs pela indução estadual, os atores que passaram a participar delas mantiveram o associacionismo sob condições adversas, mas também não o aprofundaram significativamente. É útil aqui o uso da figura da escada em oposição à rampa: na primeira (que associamos ao desenvolvimento por indução), a ascensão se dá por etapas claramente distintas, e a inação não implica necessariamente regresso; já na segunda (representando o desenvolvimento espontâneo), o avanço é progressivo e constante, porém a inação leva ao retrocesso, já que se está em plano inclinado. Dessa maneira, podemos encarar a política estadual de incentivo à criação de AMs como o impulso necessário para que o associacionismo galgasse o primeiro degrau da escala que propomos, e a política de indução à formação de CIS representou a ascensão a um segundo degrau. (DINIZ FILHO, 2007, p.26).

O argumento é de que à medida que se ascende na questão do associativismo, a emergência de novos arranjos exigiria menor força/influência do “jogador externo”, ou seja, do ente estatal indutor.

O arranjo cooperativo anterior seria capaz, em certa medida, de estimular e ser o próprio indutor de outros arranjos cooperativos.

Tratar-se-ia, em alguma medida, de desenvolver identidades, desenvolver relações de confiança, a partir do aprendizado da atuação conjunta e da formação de reputação dos parceiros, e, ainda criar o sentimento de pertencimento. Nessa direção relata Levy:

O Governo Estadual, por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente, propôs a utilização dos recursos de modo agregado pelos municípios do entorno. Dessa iniciativa originou-se um plano comum de desenvolvimento. Esse processo acabou por gerar uma nova identidade regional, inexistente até então. (LEVY, 2000, p.189).

Abrucio também, se pronuncia em sentido muito próximo, afirmando que entre os fatores que levaram experiências cooperativas ao êxito estaria o aprendizado institucional, “mostrando que o sucesso da cooperação precisa de fontes anteriores”. (ABRUCIO, 2000, p. 265)

Rocha e Faria (2004) destacam como fator relevante a centralidade de algumas personalidades e políticos na indução e na manutenção dos arranjos cooperativos. Nesse sentido citam o fato de que em Minas Gerais, o Secretário de Saúde do então

Governador Eduardo Azeredo, Rafael Guerra, ter sido um patrocinador da instauração dos consórcios intermunicipais de saúde.

Acrescentam os autores que as bases de cooperação seria um processo de aprendizado envolvendo tanto políticos como técnicos, sendo que o funcionamento de administrações integradas depende das características da política estadual, bem como a distribuição dos bônus políticos que é sempre problemática.

Destaca-se, também, que a literatura, entre todos os argumentos apresentados, chama a atenção para o papel do ente federado mais forte. Essa polaridade ou força deve estar prevista dentro do arranjo cooperativo, de forma a assimilar essa heterogeneidade e favorecer a cooperação mesmo entre municípios de tamanho ou significado econômico regional diferentes.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo trazer ao debate fatores sociopolíticos que devem ser necessariamente encarados quando se pensa na integração da administração tributária.

Como bem apontou a Professora Misabel Derzi, a Administração Tributária Integrada seria uma excelente solução para conter o avanço da Guerra Fiscal, favorecendo a neutralidade tributária e simplificando os procedimentos administrativos.

Todos sairiam ganhando no jogo cooperativo, já que as práticas competitivas longe de trazerem benefícios fiscais aos contribuintes, sobrecarregou os consumidores e prejudicou enormemente a prestação de serviços públicos.

Porém, não basta defendermos a integração das administrações públicas tributárias, mas precisamos compreender os fatores que as ciências sociais – sociologia, política e administração pública – apontam como essenciais para se promover e realizar essa integração administrativa.

É preciso levar em conta a heterogeneidade dos entes federados envolvidos e promover um diálogo e consenso entre eles com base na confiança para se estabelecerem as regras das relações.

A proposta deve privilegiar o equilíbrio entre autonomia estatal e coordenação centralizada para se chegar a resultados satisfatórios.

O grande problema, no entanto, é como implementar e sustentar a cooperação entre atores fortemente heterogêneos, pois que na prática pode desaguar em atitudes competitivas predatórias.

Outro problema que surge é quanto a possibilidade do governo central ou aqueles entes economicamente estáveis impor suas prioridades e interesses sobre os outros, provocando desequilíbrio nessa administração integrada.

Assim, apresentamos alguns fatores sociopolíticos essenciais para a emergência de arranjos cooperativos intergovernamentais que devem ser analisados na seara da administração tributária brasileira.

O arranjo cooperativo deve se aproveitar de práticas cooperativas anteriores, onde a relação de confiança já está desenvolvida, prever institucionalmente a distribuição de ônus e bônus, a distribuição do poder decisório entre os entes federados associados, levando em conta a força de cada ente, além de contar com o estímulo dos entes federados mais amplos ou aqueles entes mais centrais e fortes no relacionamento regional, seja através de promulgações de leis que beneficiem os cooperados em detrimento dos que não agem em conjunto, seja através de políticas executivas como as de relacionamento institucional que tenha por objetivo promover a cooperação.

Além disso, o arranjo deve prever regras que permitam acordos entre atores política – tais como prefeitos, vereadores e empresários - que pela lógica político-administrativa possam ser concorrentes, convencendo os de que agindo de forma coletiva podem obter melhores e maiores resultados, dando ao contribuinte uma gestão mais justa dos tributos descentralizados, e formatando um sistema tributário simples, seletivo, progressivo e neutro.

Para solucionar uma guerra, é preciso, também, antes de mais nada, restabelecer a confiança entre os adversários na busca de um objetivo comum.

8 REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os laços federativos brasileiros: avanços e obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. São Paulo; Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Tese de doutorado. 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia Política, 24. Curitiba. 2005.
- ABRUCIO, Fernando. Luiz. *Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil*. In: FLEURY, Sonia (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ARRETCHE, Marta T.S. *Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. RBCS. N31. 1996.
- ARRETCHE, Marta T.S. *Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais*. Dados, v.45, n.3. 2002.
- BELO HORIZONTE. *2º relatório da comissão permanente de simplificação e revisão da legislação tributária ao prefeito do município de Belo Horizonte*. In: Revista Internacional de Direito Tributário da ABRADT. V.7 Belo Horizonte; Del Rey. 2007.
- CALCIOLARI, Ricardo Pires. *Aspectos Jurídicos da Guerra Fiscal no Brasil*. ESAF. Disponível em: < http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/cfp7/cfp_n7_art1.pdf>. Acesso em: 17 mar 2013.
- CAMPOS, Lílían M. S.G. *Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira: Em busca de uma Administração Pública Consensual*. Dissertação. Universidade Federal do Paraná. 2006.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Relações intergovernamentais e desigualdade educacional no ensino fundamental: o caso do FUNDEF em Minas Gerais*. Texto para Discussão n. 23. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2005.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. *As administrações integradas das Fazendas Públicas Brasileiras como forma de solução dos problemas na harmonização dos IVA's no Brasil*. In: Carlos Valder do Nascimento (Coord). 20 anos da Constituição Cidadã de 1988 - efetivação ou impasse. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- DERZI, Misabel Abreu Machado (Atualizadora). *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar / Aliomar Baleeiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. *Sobre confiança e desconfiança sistêmicas, federalismo e conflitos de competência*. In: Misabel de Abreu Machado Derzi. (Org.). Competência Tributária. 1ed.Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2011.
- DIEZ, Salvador Parrado; FONT, Javier. *Elegiendo socios en la administración municipal española: los consórcios y las mancomunidades*. [s.p] [s.l]. 2000.
- DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. *Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais*. Dissertação. PUC/Minas. Belo Horizonte. 2006.
- DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. *Indução Estadual e Cooperação Intermunicipal em Minas Gerais*. Anpocs, 2007.
- ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- LEVY, Evelyn. *Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem-sucedidas entre os municípios, os estados e a União*. Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania, apoio do BID (Cadernos de Gestão). São Paulo, 2000.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves (Coord.) *Regionalização da atenção à saúde em contexto federativo e suas implicações para a equidade de acesso e a integralidade da atenção*. Relatório final. Fapemig. Belo Horizonte. 2008.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro*. Texto para discussão n. 43. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2007.
- OLSON, M. *A lógica da Ação Coletiva*. São Paulo. Edusp. 1999.
- PENNA, Daniel. *A Experiência de articulação com os municípios no Estado de Minas Gerais: 1973-1994*. Escola de Governo da Fundação João Pi-

nheiro. 1997. Monografia (Conclusão de Curso). Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. 1997.

PIO, Carlos. *Relações internacionais: economia política e globalização*. Brasília. IBRI. 2002.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil*. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004.

SOUZA, Celina. Projeto Emurb/CEBRAP: *Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo, Estratégias para o Planejamento Regional – Eixo “Articulação Institucional”*. Relatório final. 2004.

VARSANO, Ricardo. *A Guerra Fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde*. IPEA. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/127>>. Acesso em: 17 mar 2013.

WILSON, James. *The Politics of Regulations*. In: J. W. McKie (ed.), *Social responsibility and the business predicament*, Washington, D.C., The Brookings Institution. 1974.

NOTAS DE FIM

1 Jamir Calili Ribeiro, doutorando em Direito Público pela PUC/Minas, e mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

2 Jamir Calili Ribeiro, doutorando em Direito Público pela PUC/Minas, e mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

3 *Free-Riders* é um termo da língua inglesa para designar aqueles que pegam carona nas ações coletivas, ou seja, aqueles que não colaboram para a sua realização, não suportam seus ônus, mas se aproveitam dos benefícios gerados, ou seja, recebem seus bônus.

4 Destaca-se que os aspectos relativos aos grupos de interesse geralmente são estudados e analisados quando se está dentro de questões envolvendo pressão política para obtenção de algum resultado, lobbies etc. Nesse caso, aborda-se um aspecto relativo ao grupo de interesse que consideramos ser útil para a análise dos casos em tela, apesar dos arranjos em análise não satisfazerem a caracterização dos chamados grupo de interesse, pelo menos não de forma adequada.